

STROMINGEN IN HET JURIDISCH DENKEN OVER VISSERIJ EN VISSERIJ-BEHEER

Frank Maes

Maritiem Instituut, Universiteit Gent
Universiteitstraat 6, B-9000 Gent, België

Inleiding

Het bijzondere aan zeevissen is dat ze geen politieke grenzen kennen. Ze bewegen zich vrij in de zee. Vissen zijn in het juridische jargon een "*res nullius*": ze behoren toe aan diegene die er zich meester van kan maken. In tegenstelling tot de landbouw, waar het eigendomsrecht primeert, kunnen vissers geen eigendomsrechten uitoefenen op zeevissen. Dit impliceert dat de noodzaak tot bescherming en behoud van de visstocks met het oog op de spreiding van de vangst bij individuele vissers afwezig is, en dat kortetermijnbelangen primeren over het langetermijn denken. De hoeveelheid vis die wordt gevangen door één visser betekent een inkomen of kapitaal voor deze visser, maar eveneens een vermindering van het vangstpotentieel voor andere vissers. Van de individuele visser kan redelijker wijze niet worden verwacht dat hij zijn eigen activiteit zal beperken ten voordele van anderen. Dit altruïsme is in een economisch competitieve omgeving afwezig. Op zich hoeft dit geen probleem te zijn, zolang er een evenwicht is tussen regeneratie en vangst, en zolang de vangsten geen nadelige effecten hebben op de werking van het ecosysteem. Meer en meer wordt door wetenschappelijk onderzoek aangetoond dat dit niet het geval is. De visser zal bijgevolg moeten worden gestuurd, wat zich juridisch vertaalt in rechten en plichten. Een correcte naleving hiervan moet worden verzekerd door de verantwoordelijke staten.

Hierbij komt nog dat vissen zich bevinden in een omgeving, de zee, die wordt beschouwd als een "*res communis*", m.a.w. goederen die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik voor iedereen gemeen is, net zoals de lucht en het licht. Vissers kunnen geen eigendomsrechten uitoefenen op zeegebieden. In het beste geval kunnen ze zich beroepen op historische visserijrechten – het recht om in bepaalde gebieden te mogen vissen, op basis van een lang gebruik. In het verleden waren de twee belangrijkste gebruikers van de zee de vissers en de scheepvaart. In de 20e eeuw hebben zich tal van nieuwe gebruikers aangediend (storten en lozen van afval, exploitatie van niet-levende rijkdommen, produceren van windenergie, enz.), die allen hun recht van gebruik – of in sommige gevallen misbruik – opeisen, ten koste van de traditionele gebruikers. Een vorm van ruimtelijke planning op zee dringt zich bijgevolg op om conflicten tussen gebruikers te vermijden.

De planning van de verschillende gebruiksfuncties, waaronder vissen, is een recht van staten of organisaties (bvb. EU, regionale visserijcommissies). Controle over de natuurlijke rijkdommen is afhankelijk van de verkregen territoriale soevereiniteit of soevereine exploitatierechten. Staten hebben in het internationaal recht niet enkel rechten, maar ook verplichtingen, zoals onder meer het behoud van de natuurlijke rijkdommen.

Van vrijheid op zee naar een gereguleerd gebruik

De uitoefening van rechtsmacht van de kuststaat op zee heeft een belangrijke evolutie ondergaan. Vanaf de 17e eeuw was de overheersende doctrine de vrijheid van de zeeën ("*mare liberum*"). Deze vrijheid werd voornamelijk ingegeven door de beperkte mogelijkheden van kuststaten om op zee op te treden, behoudens in een smalle strook langs de kust. Deze strook werd de "territoriale zee" genoemd. In deze territoriale zee had de kuststaat het recht de visserij voor te behouden aan de eigen onderdanen. Vreemde vissersvaartuigen mochten er doorvaren, maar niet vissen zonder toestemming van de kuststaat. Voorbij de territoriale zee was er de "volle zee". In de volle zee kon geen enkele staat exclusieve rechten opeisen, m.a.w. de volle zee stond ter beschikking van iedereen, hoewel bepaalde gebruiken zoals piraterij algemeen verboden werden.

Deze principes werden opgenomen in de vier verdragen van Genève van 1958. Zolang er voldoende vis was, was er geen noodzaak om de nationale jurisdictie op zee uit te breiden. In de jaren '60 zijn de vangsten spectaculair gestegen. Vrij snel bleek dat de verdragen van Genève onvoldoende tegemoet kwamen aan de toenmalige behoeften van beheer op zee. Op initiatief van de Verenigde Naties, begonnen in 1973 de onderhandelingen over het recht van de zee, die uiteindelijk uitmondde in het Zeerechtverdrag van 1982 (van kracht sinds 1994). Het Zeerechtverdrag vervangt de verdragen van Genève. Belangrijke vernieuwingen in het Zeerechtverdrag ten aanzien van de visserij zijn:

- de algemene aanvaarding van de breedte van de territoriale zee tot maximum 12 zeemijl;
- de introductie van de Exclusieve Economische Zone (EEZ) tot 200 zeemijl vanaf de basislijn en de daaraan gekoppelde rechten en verplichtingen, met bijzondere aandacht voor het gebruik en behoud van de levende rijkdommen;
- het recht van de kuststaat om de capaciteit van de oogst van de levende rijkdommen te bepalen;
- de erkenning van de zgn. "straddling" stocks (over zeer grote afstanden trekkende soorten zoals tonijn, walvissen, zalm, paling, enz.); en
- de bescherming en het behoud van het mariene milieu.

Opvallend is de afwezigheid van een specifieke regeling voor de sedentaire soorten (bvb. krabben, oesters, mossels). Vooral de "straddling" stocks scheppen een mondiaal beheersprobleem. Om die reden werd, als aanvulling op het Zeerechtverdrag, in 1995 een overeenkomst gesloten betreffende het behoud en beheer van deze stocks.

Soevereine rechten van kuststaten op zee

De territoriale zee is een zone waarover de kuststaat soevereiniteitsrecht heeft. De kuststaat heeft de volledige rechtsmacht mits één beperking, nl. het recht van onschuldige doorvaart voor vreemde schepen. Dit recht geldt ook voor vissersvaartuigen, op voorwaarde dat ze in de territoriale zee niet vissen zonder toelating van de kuststaat. Het vissen in de territoriale zee is voorbehouden aan de vissers van de kuststaat, tenzij

vreemde vissersvaartuigen zich kunnen beroepen op historische visserijrechten. Deze historische rechten geven een toegangsrecht, maar geen onbeperkt recht van visvangst.

In de EEZ kan de kuststaat zich beroepen op exclusieve exploitatierechten van zowel levende als niet-levende rijkdommen. Voor wat de visserij betreft, impliceert dit ook dat de kuststaat instaat voor het beheer. De kuststaat bepaald o.a. welke soorten en hoeveel mag worden gevangen, de visseizoenen en -gebieden, de typen, maten en hoeveelheid vistuig, welke informatie van vissersschepen wordt verlangd, enz. Tenslotte kan de kuststaat waarnemers aan boord van vissersvaartuigen plaatsen, het aanlanden van de gehele of van een gedeelte van de vangst in de havens van de kuststaat eisen, en procedures ter afdwinging van de naleving uitwerken. Dit zijn belangrijke nieuwe rechten, waardoor 90% van de gekende vissoorten onder de rechtsmacht van de kuststaten komt*.

Slechts 10% van de commerciële vissoorten maakt nog deel uit van de volle zee. Deze soorten worden ook "commons" genoemd. De volle zee staat open voor een legitiem en redelijk gebruik door alle staten, en kan niet worden toegekend aan de exclusieve rechten of de soevereiniteit van één enkele staat. Het Zeerechtverdrag erkent het recht op visserij in volle zee voor alle staten, maar onderwerpt dit aan de bestaande verdragsverplichtingen, aan de bepalingen inzake het behoud en beheer van de levende rijkdommen van de volle zee, en aan de rechten en plichten en de belangen van de kuststaten. Visserij in de volle zee blijft niettemin een prangend probleem, waarbij het afkondigen en afdwingen van maatregelen overwegend in handen is van de vlagstaten van de vissersvaartuigen of regionale visserijcommissies. Er zijn echter geen Vlaamse vissersvaartuigen werkzaam in de volle zee.

Exploitatierechten komen met verplichtingen

Alle staten hebben de verplichting het mariene milieu te beschermen. Deze verplichting vinden we doorheen het Zeerechtverdrag. Volgens artikel 193 van het verdrag hebben *"de Staten het soevereine recht [om] hun natuurlijke rijkdommen te exploiteren overeenkomstig hun milieubeleid en in overeenstemming met hun plicht het mariene milieu te beschermen en te behouden."* Het is dus de kuststaat die de toegestane vangst van de levende rijkdommen in zijn EEZ bepaalt. Middels de beste wetenschappelijke gegevens waarover hij beschikt, moet de kuststaat via maatregelen voor behoud en beheer, verzekeren dat de levende rijkdommen in de EEZ niet overgeëxploiteerd worden, maar op een peil gehouden worden dat een maximale duurzame opbrengst oplevert. Onder maximale duurzame opbrengst (de zgn. "maximum sustainable yield" of MSY) van een stock wordt verstaan: het peil waaraan het grootste aantal vissen van die stock kan worden gevangen zonder dat de stock wordt aangetast. Het concept van de MSY is gericht op het beheer van rijkdommen op een niveau dat de maximale voorraad van voedsel en producten voor menselijke consumptie verzekert.

* De mogelijkheid tot afkondiging van Exclusieve Economische Zones door alle kuststaten betekent een uitbreiding van de rechtsbevoegdheid van kuststaten met meer dan 31,9 miljoen vierkante mijl of ongeveer 30% van de mariene oppervlakte op aarde.

Van maximale opbrengst naar ecosysteembenadering

De MSY voor hernieuwbare natuurlijke rijkdommen werd na verloop van tijd niet meer als een voldoende aangewezen behoudsdoelstelling beschouwd, omdat geen rekening wordt gehouden met ecologische relaties tussen soorten en hun habitats, de effecten op niet-beviste soorten, het gebrek aan wetenschappelijke kennis over populaties en effectieve vangsten, noch met factoren die het leefmilieu verstoren zoals verontreiniging en verlies aan habitats. Om die reden wordt meer en meer de ecosysteembenadering op de voorgrond gebracht, gecombineerd met de voorzorgsbenadering. Het door de Algemene Vergadering van de VN aanvaardde moratorium op het gebruik van drijfnetten over lange afstand (meer dan 2,5 km) bij het vissen op pelagische soorten in de volle zee en in semi-gesloten en gesloten zeeën vanaf 31 december 1992, is een voorbeeld van een technische maatregel waarbij meer aandacht wordt besteed aan de bescherming van het ecosysteem.

De ecosysteembenadering wordt eveneens benadrukt in het Zeerechtverdrag, hoewel eerder in een ondergeschikte orde ("rekening houden met"). De ecosysteembenadering vinden we ook terug in de Reykjavik Verklaring inzake Verantwoorde Visserij in het Mariene Ecosysteem (2001) en in Beslissing 5/6 van het Biodiversiteitsverdrag (2002). Volgens het Implementatieplan van de WTO (2002), is de toepassing van de ecosysteembenadering tegen 2010 noodzakelijk voor het verzekeren van de duurzame ontwikkeling van oceanen, zeeën, kustgebieden en visserij.

In het Biodiversiteitsverdrag van 1992 wordt bevestigd dat staten verantwoordelijk zijn voor het behoud van hun biologische diversiteit en voor het duurzaam gebruik van hun levende rijkdommen. Bij dreiging van een verlies aan biodiversiteit, mag het ontbreken van een volledige wetenschappelijke zekerheid niet dienen als grond voor het uitstel van maatregelen ter voorkoming of beperking van die dreiging (voorzorgsbenadering). De belangrijkste vereiste voor het behoud van de biodiversiteit bestaat in het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede in de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties in hun natuurlijke omgeving. Meer en meer wordt ook in visserijverdragen de voorzorgsbenadering geïntroduceerd. In het VN Verdrag inzake "straddling" stocks en over grote afstand trekkende visbestanden (1995), is de voorzorgsbenadering het uitgangspunt voor een gezamenlijk beheer van de bestanden. In het Verdrag wordt vooropgesteld:

- de verontreiniging, de bijvangsten en de teruggooi te verminderen;
- maatregelen te nemen ter voorkoming of stopzetting van overbevissing; en
- tot een betere inschatting te komen van de visserijactiviteiten op de doelsoorten en de daarvan afhankelijke andere soorten.

Ook in de Gedragscode voor Verantwoorde Visserij (Code of Conduct for Responsible Fisheries) van de Wereld Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) uit 1995, worden regionale en subregionale visserijcommissies opgeroepen de voorzorgsbenadering toe te passen bij het behoud, het beheer en de exploitatie van de levende rijkdommen van de zee. Uit de FAO Code of Conduct zijn een aantal internationale actieplannen ontstaan, waaronder in 2001 het Actieplan ter Voorkoming, Afschrikking en Stopzetting

van Illegale, Niet-gerapporteerde en Ongereguleerde Visserij (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing). Staten worden opgeroepen de invoer te voorkomen van vissen gevangen in strijd met deze regels en bedrijven (verzekeraars, toeleveranciers, enz.) te ontmoedigen zaken met deze vissersvaartuigen te doen.

Op regionaal vlak, heeft de Vijfde Ministeriële Noordzeeconferentie in 2002 de grote lijnen uitgetekend voor het toekomstig Noordzeebeleid (Verklaring van Bergen). Een thema is opgebouwd rond het behoud van de biodiversiteit in de Noordzee op basis van de ecosysteembenadering. Een ander thema handelt over duurzame visserij. De Noordzeeministers erkennen dat voor belangrijke commerciële vissoorten de veilige biologische limieten zijn overschreden. Bijgevolg moeten dringende acties worden ondernomen, zoals:

- een beperking van de capaciteit van de visserijvloot;
- het voorkomen van een verschuiving van excessieve visserij buiten het Noordzeegebied;
- het uitwerken van herstelmaatregelen op basis van de meersoortenbenadering; en
- het tijdelijk of permanent instellen van gesloten visserijgebieden.

Veel aandacht wordt geschonken aan de bijvangst, de teruggooi en het méér vangen dan nodig om de beste exemplaren aan te land (het zgn. "highgrading"), maar ook aan het gebrek aan daadkrachtig optreden bij visserijovertreedingen. De Verklaring van Bergen stelt dat de bevoegde autoriteiten de totaal toegelaten vangsten (TACs) moeten afstemmen op het voorzorgsbeginsel, en dat stocks worden hersteld of behouden boven de voorzorgsreferentiepunten. De ecosysteembenadering vormt de centrale doelstelling voor de werkzaamheden van zowel de OSPAR Commissie (NO Atlantische Oceaan) als de HELCOM Commissie (Baltische Zee), en dit om de biologische diversiteit op zee te behouden en te verbeteren (Gezamenlijke Ministeriële Verklaring van Bremen, juni 2003).

Het instellen van mariene beschermde gebieden

De verplichting tot het behoud van de natuur en de natuurlijke rijkdommen duikt op in diverse verdragen en verklaringen, voornamelijk natuurbehoudverdragen. De meest bekende daarvan zijn:

- het Verdrag van Ramsar inzake de watergebieden van internationale betekenis;
- het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten;
- het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa; en
- het Verdrag inzake biologische diversiteit.

De Verklaring van Bergen (2002) behandelt het behoud, de bescherming en het herstel van de soortenpopulaties en de leefgebieden (habitats) in de Noordzee, met de klemtoon op het oprichten van een netwerk van mariene parken ter bescherming van de

mariene biodiversiteit, en dit tegen 2010. Dit is reeds in uitvoering van de OSPAR Strategie inzake de bescherming en het behoud van ecosystemen en de biologische diversiteit in de NO Atlantische regio (1998, van kracht op 30 augustus 2000). In de Verklaring van Bremen (2003) wordt deze doelstelling nog eens herhaald. De Verklaring van Bergen voorziet dat in beschermde mariene gebieden op zee, de visserij al dan niet tijdelijk verboden kan worden voor de bescherming van onvolwassen vis.

Het gebruik van traditionele kennis over de visserij

De FAO Code of Conduct roept niet enkel op om gebruik te maken van de beste wetenschappelijke informatie, maar tevens om gebruik te maken van traditionele kennis over de visserij. Dit komt erop neer de kennis van de vissers zelf te gebruiken om leemten in de wetenschappelijke kennis aan te vullen. De Vijfde Noordzeeverklaring heeft als belangrijk thema de dialoog met de betrokken belanghebbenden (visserijsector, industrie, enz.) en de niet-gouvernementele organisaties. Het gebruik van traditionele kennis gaat echter verder dan de dialoog tussen de betrokkenen. In het laatste geval worden de vissers gehoord bij het nemen van maatregelen die hun belangen kunnen doorkruisen. In het eerste geval worden de vissers opgeroepen actief mee te werken bij het uitwerken van maatregelen en vooral de wetenschappelijke basis hiervoor aan te vullen.

Meer planning op zee

In de Vijfde Noordzeeverklaring wordt de samenwerking tussen de Noordzeelanden op het vlak van ruimtelijke planning in de Noordzee benadrukt, vooral met het oog op het voorkomen van potentiële conflicten tussen de diverse gebruikers enerzijds, en het behoud en het herstel van het mariene milieu anderzijds.

Besluit

De visserijsector krijgt in de toekomst te maken met een aantal bijkomende voorwaarden. De vrijheid van visserij is definitief gedaan. Meer en meer duiken randvoorwaarden op in verdragen en in het internationaal beleid, waarmee de sector rekening zal moeten houden. Het komt er voor de sector op aan om op een constructieve wijze binnen deze grote stromingen haar belangen verder te behartigen. Een storm gaat na verloop van tijd liggen. De grote stromingen evenwel, zijn van blijvende aard.

Informatiebronnen

Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995.

Implementatieplan van de Wereldtop inzake Duurzame Ontwikkeling (WTO), Johannesburg, Zuid-Afrika, 26 augustus - 4 september 2002.

International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 2001.

Ministerial Declaration of the Fifth International Conference on the Protection of the North Sea, Bergen, Noorwegen, 20-21 maart 2002.

United Nations Agreement on Straddling and Highly Migratory Fish Stocks, 1995.

Wet van 11-05-1995, houdende goedkeuring van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, en Bijlagen I en II, gedaan te Rio de Janeiro op 5-06-1992. Belgisch Staatsblad, 2-04-1997.

Wet van 18-06-1998, houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10-12-1982, en de Overeenkomst inzake de Tenuitvoerlegging van Deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 10-12-1982, gedaan te New York op 28-07-1994. Belgisch Staatsblad, 16-09-1999.

Zeerechtverdrag, 1982.